

Verwaltungsreformen I

Apl. Prof. em. Dr. Jochen Franzke, Kommunalwissenschaftliches
Institut, Universität Potsdam

Vorlesung an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Potsdam

Potsdam, 10.04.2025

Ablaufplan der Vorlesung

I. Theoretische Grundlagen von Verwaltungsreformen (20.4.2025)

- Definition
- Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel
- Probleme bei Verwaltungsreformen
- Staats- und Aufgabenverständnis

II. Klassisches und Neues Steuerungsmodell (16.4.2025/23.4.2025/30.4.2025)

- New Public Management als internationale Reformbewegung
- Neues Steuerungsmodell (NSM)
- Verhältnis von Politik und Verwaltung im NSM (Beispiel Kommunen)
- Produkte im NSM
- Wettbewerb
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Controlling
- Personalmanagement
- Qualitätsmanagement
- Kundenorientierung
- Umsetzung NSM, Ausblick

Ablaufplan der Vorlesung

III Andere Verwaltungsreformansätze (11.6.2025, 30.6.2025)

- Aufgabenkritik
- Bürokratieabbau/De-Regulierung
- E-government/Digitalisierung
- Kommunale Funktional- bzw. Gebietsreformen
- Partizipationsreformen

Klausurvorbereitung am 30.6.2025

Klausur (10.7.2025)

Literatur (Auswahl speziell für Abschlussarbeiten) (teilweise als E-Book kostenfrei downloadbar)

- ▶ Veit, S. / Reichard, Ch. / Wewer, G. (Hrsg.) (2019): Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Auflage, Springer VS Wiesbaden, doi.org/10.1007/978-3-658-21563-7.
- ▶ Bogumil, J./Jann, W. (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ▶ Bogumil, J./Kuhlmann, S. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Ed. Sigma.
- ▶ Grohs, St. (2025): 32 ½ Jahre Neues Steuerungsmodell Nah- und Fernwirkungen, in: Gräfe | Hafner | Kastilan | Süß [Hrsg.]: Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern, Nomos, S. 239-255.
- ▶ Holtkamp, L. (2012): Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden.
- ▶ Kuhlmann, S./Wollmann, H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft, Springer VS Wiesbaden.
- ▶ **OLEV: Online-Verwaltungslexikon** für gutes öffentliches Management, Dr. Burkhardt Krems, Professor a. D. für Public Management an der Hochschule des Bundes, Brühl, URL: <https://olev.de/>.

Inhalt Vorlesung I

I. Theoretische Grundlagen von Verwaltungsreformen

- Definition
- Verwaltungsreformen im föderalen System Deutschlands
- Theoretische Verwaltungsreformansätze
- Probleme bei Reformen der öffentlichen Verwaltung
- Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel
- Probleme bei Verwaltungsreformen
- Staats- und Aufgabenverständnis
- Aktuelle Debatte Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltung

Begriff Verwaltungsreform

Reformen der öffentlichen Verwaltung sind komplizierte, langwierige und widersprüchliche Anpassungsprozesse an politische, wirtschaftliche, soziale, technologische und andere gesellschaftliche Veränderungen

*Verwaltungsreformpolitik als **politische Dauer- und Querschnittsaufgabe***

+ Verwaltungsreformen seit Ende der 1960er Jahre in Deutschland verstärkt genutzt (synonym Verwaltungsmodernisierung)

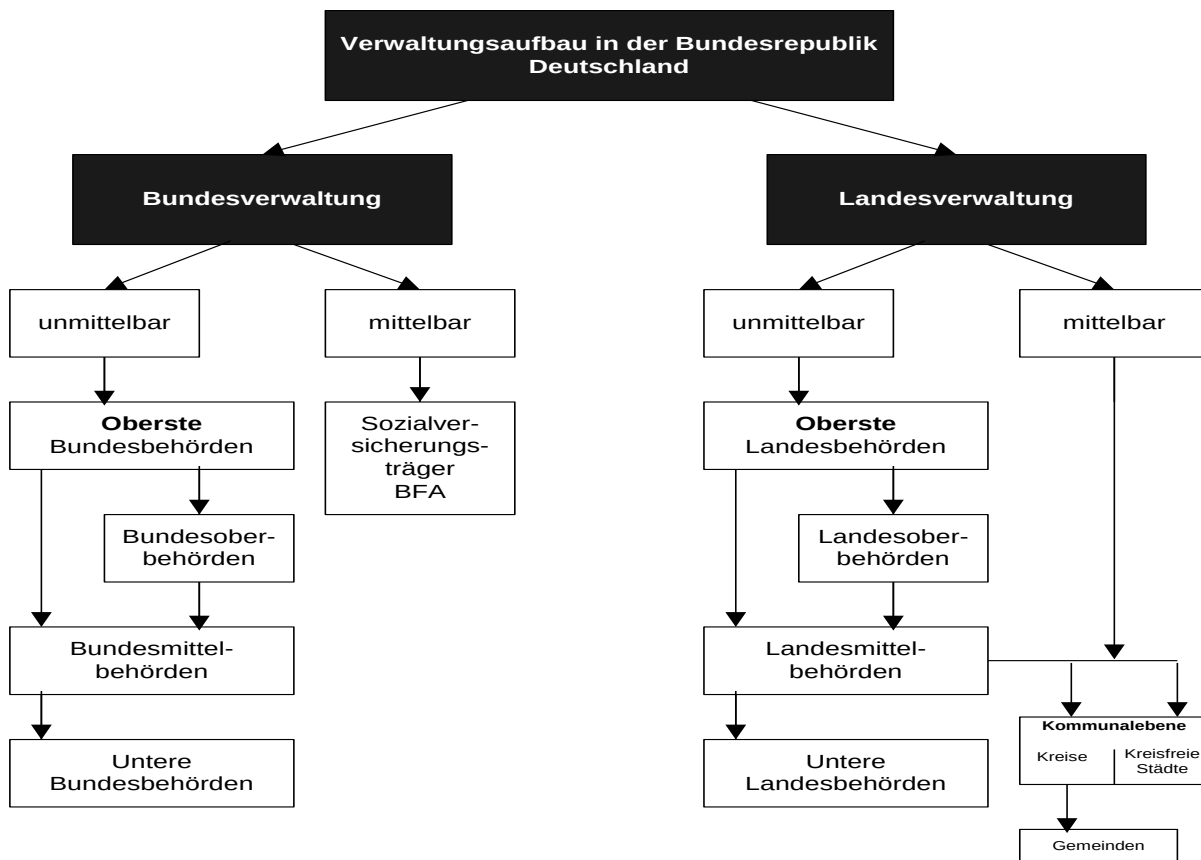
+ Definition I „**alle Bemühungen, mit politischen Zielsetzungen der Verwaltung und ihrem schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen gegenüberzutreten**“

+ Definition II „**geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der öffentlichen Verwaltung**“ (Bogumil/Jann 2005)

Ausgangspunkt dieser Politik sind im 19. Jahrhundert begründete gebietskörperschaftliche Strukturen mit örtlichen und regionalen Verwaltungsorganisationsstrukturen, die sich während des 20. Jahrhunderts weiter entwickelten. Um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen, genügen diese Strukturen allerdings vielfach nicht mehr.

- **Bund** setzt Rahmenbedingungen (Zuständigkeit für öffentliches Dienstrecht sowie Möglichkeiten, durch Ausweitung oder Verlagerung öffentlicher Aufgaben Verwaltungstätigkeit anderer Gebietskörperschaften zu beeinflussen); Bund ist zugleich für eigene Verwaltung zuständig
- **Länder** zuständig, da sie ihre Verwaltung eigenständig organisieren (Hauptlast bei Umsetzung der eigenen Gesetze, aber auch der des Bundes sowie der EU), setzen Rahmenbedingungen für Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen sowie die Festlegung entsprechender Verfahren
- **Kommunen** können eigenständige Verwaltungsreformen durchführen (Organisationshoheit über ihre eigene Verwaltung sowie Spielräume beim Vollzug öffentlicher Aufgaben), Kommunale Ebene am reformfähigsten (Geringste Autonomie und stärkster Druck der Öffentlichkeit), vielfach Experimentierfeld für Reformen, Grenzen: Finanzen.

Verwaltungsaufbau



8

Grafik aus: Horst Döding/Dieter Schipper; Die Polizei im demokratischen Rechtsstaat; Hilden 1993; S. 26

Verwaltungsaufbau Bundesverwaltung

Unmittelbare Bundesverwaltung

- ▶ Oberste Bundesbehörden: Bundesministerien und Bundesrechnungshof;
- ▶ Bundesoberbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau: Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverwaltungsamt oder Bundeskartellamt;
- ▶ Bundesoberbehörden mit eigenen Verwaltungsunterbau: Auswärtige Dienst, Bundeswehrverwaltung, Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt sowie Bundesfinanzverwaltung
- ▶ Bundesmittelbehörden: z. B. Wasser- und Schifffahrtsdirektionen;
- ▶ Bundesunterbehörden: Hauptzollämter.

Mittelbare Staatsverwaltung

- ▶ durch **juristische Personen des öffentlichen Rechts**, insbesondere bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten, Stiftungen sowie die **Beliehenen** ausgeübt.
- ▶ Mit Selbstverwaltung: Bundesagentur für Arbeit (BA), länderübergreifende Sozialversicherungsträger; Ohne Selbstverwaltung: z. B. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

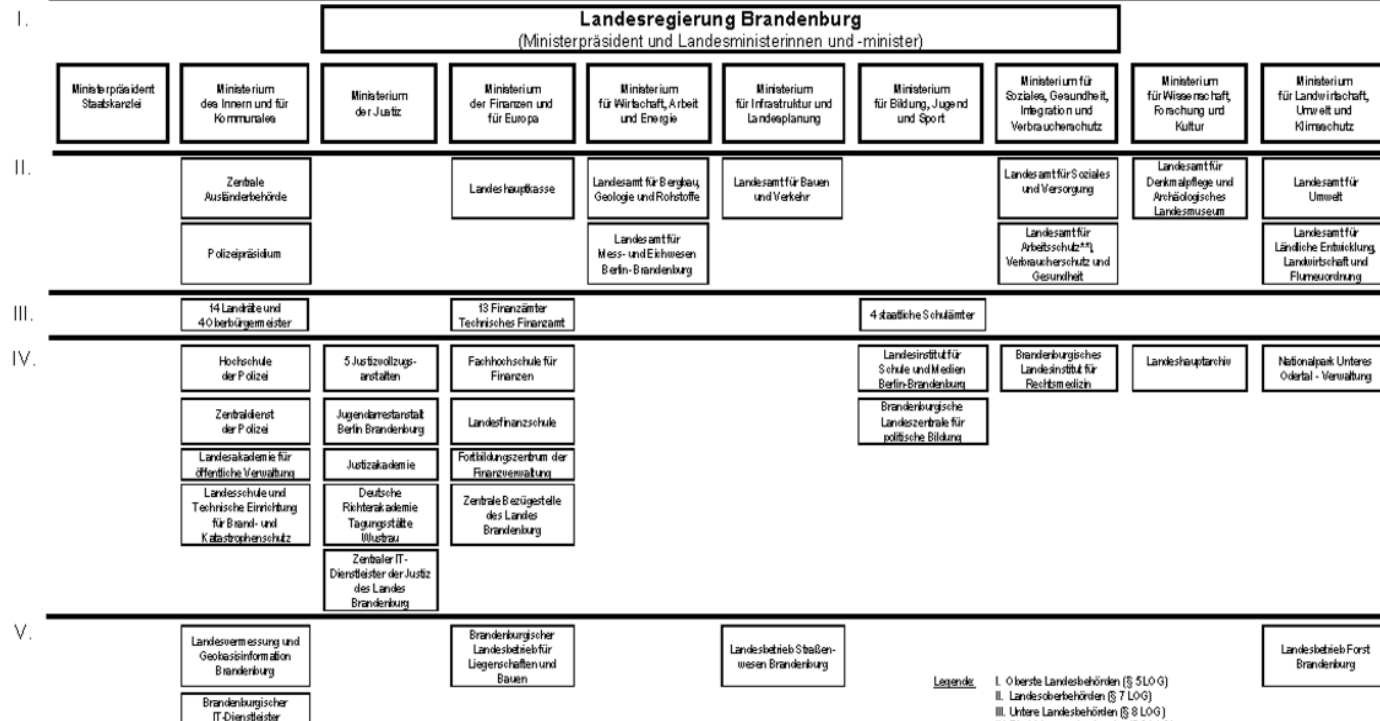
Verwaltungsaufbau Länder



LAND BRANDENBURG

Organisation der unmittelbaren Landesverwaltung

(bezogen auf den Aufbau nach dem Landesorganisationsgesetz - LOG)



^{*)} Eine Übersicht zum Aufbau der Gerichte und Staatsanwaltschaften ist beim MdJ anzufordern.

^{**)} Die Fachaufsicht über den Bereich Arbeitsschutz führt das MWA.

Verwaltungsaufbau Länder



LAND BRANDENBURG

Organisation der mittelbaren Landesverwaltung

(bezogen auf den Aufbau nach dem Landesorganisationsgesetz - LOG)

	Ministerpräsident Staatskanzlei	Ministerium des Innern und für Kommunale	Ministerium der Justiz	Ministerium der Finanzen und für Europa	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz
I.		14 Landkreise	Notarkammer Brandenburg	Steuerberaterkammer Brandenburg	3 Handwerkskam- mern	Brandenburgische Architektenkammer		AOK Nordost zugleich als Pflegekasse	Brandenburgische Technische Universität Cottbus- Sensleberrg *)	Verband für Landerntwicklung und Flussordnung
		52 Ämter	Rechtsanwalts- kammer Brande- nburg	Versorgungswerk der Steuerberater und Steuerberollmächti- gen im Land Brandenburg	3 Industrie- und Handelskammern	Brandenburgische Ingenieurkammer		Innungskrankenkasse Brandenburg und Berlin zugleich als Pflegekasse	Universität Potsdam *)	25 Gewässenun- terhaltungsverbände
		142 amtsfreie Ge- meinden 4 amtsfreie Städte	Versorgungswerk der Rechtsanwälte im Brandenburg			5 Regionale Planungsgemein- schaften		Brandenburgische Betriebskrankenkasse zugleich als Pflegekasse	Technische Hochschule Brandenburg *)	
		Kommunaler Veror- gungverband						Deutsche Rentenversi- cherung Berlin-Brandenburg	Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH) *)	
								Unfallkasse Brandenburg zugleich Feuerwehr- Unfallkasse Brandenburg	Fachhochschule Potsdam *)	
								Kassenärztliche Vereinigung Brandenburg Kassenzahnärztliche Vereinigung Brandenburg	Technische Hochschule Wildau (FH) *)	
								Landesärztekammer Brandenburg	Filmuniversität Babelsberg Konrad Wolf *)	
								Landesapothekenkammer Brandenburg		
								Landes Zahnärztekammer Brandenburg		
								Landesberufshilfenkammer Brandenburg		
II.	Rundfunkanstalt Berlin-Brandenburg	Anteil für Statistik Berlin-Brandenburg	Landesbibliothek Berlin Brandenburg	Innovationsbank des Landes Brandenburg					Studentenwerk Frankfurt (O.)	
	Medienanstalt Berlin-Brandenburg			Spezialklassen					Studentenwerk Potsdam	
III.						Großes Wasserhaus zu Potsdam			Stiftung Europa-Universität Valkiria Frankfurt/Oder	Stiftung Brandenburgische Haupt- und Landesgäst Neustadt (Dosse)

STATUS QUO STRATEGIE

- ▶ Traditionelle Kontrollinstrumente verstärken
- ▶ Ausgaben begrenzen und Neueinstellungen aussetzen
- ▶ Kampagnen gegen Verschwendung und Korruption und Verschwendung führen
- ▶ Verwaltungsbehörden finanziell “auspressen”

= weit verbreitet, politisch am einfachsten durchsetzbar

MODERNISIERUNGSTRATEGIE

- ▶ Einführung flexiblerer Formen von Budgetierung, Management, Bilanzierung und Leistungserbringung für den Konsumenten
- ▶ Erfordert entsprechende Modernisierung des politischen Systems

= politisch am schwierigsten durchsetzbar

VERMARKTLICHUNGSSTRATEGIE

- ▶ Einführung von soviel Marktmechanismen wie möglich im Verwaltungs- und Rechtssystem
- ▶ Mehr Wettbewerb zwischen Organisationen des Öffentlichen Sektors
- ▶ Durchdringung der öffentlichen Verwaltung mit Kultur und Werten des Marktes (Ökonomisierung)

= **Dominant in Deutschland bis etwa 2005, seither weniger Legitimität, eher Re-Kommunalisierung**

MINIMIERUNGSSTRATEGIE

- ▶ Übertragung von so vielen Aufgaben wie möglich auf den Markt (durch Privatisierung bzw. Auslagerung), um Effizienz zu steigern und Kosten zu sparen
- ▶ Intensivierung der Direktkontakte zwischen politischem System und Marktwirtschaft, unvermittelt durch bürokratische Strukturen

= **Nachwächter oder schlanker Staat**, gewinnt aktuell wieder an Bedeutung (Bürokratieabbau)

Verwaltungsmodernisierung und Wertewandel

- Werte-Cluster des **sparsamen und wirksamen Ressourcenmanagements** (Maßstab: Geld und Zeit)
- Werte-Cluster der **fairen, ehrlichen und "unbestechlichen" Leistungserbringung** (Maßstab: öffentliches Vertrauen, Legitimation)
- in Werte-Cluster der **robusten, lern- und anpassungsfähigen Verwaltung** (Maßstab: Sicherheit, Überlebensfähigkeit, Lernen)

(nach Hood)

Moderne Erklärungsansätze zur öffentlichen Verwaltung

- ▶ **Bürokratiemodell:** Öffentliche Verwaltung als ein auf Regelanwendung ausgerichtetes, starres, weitgehend geschlossenes System
- ▶ **Policy-Modell:** Öffentliche Verwaltung und Politikprozess interaktiv miteinander verbunden
- ▶ **Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen:** Öffentliche Verwaltung betreibt analog zur Privatwirtschaft ein ökonomisch rationales Ressourcen- und Ergebnismanagement

Probleme bei Reformen der öffentlichen Verwaltung I

Implementationsdefizit (Umsetzungsdefizit)

- ▶ Festlegung eines Leitbildes sowie von Wegen und Instrumenten seiner Umsetzung nötig
- ▶ Implementationsdefizite werden vielfach unterschätzt, nach Verabschiedung des Gesetzes fangen Probleme erst an (Beispiel Gebäudeenergiegesetz)
- ▶ Reformen benötigen langen Atem (Relative Autonomie von Behörden, starke Beharrungskräfte)

Reformkoalitionen nötig

- ▶ Grundkonsens der Entscheider in Politik/Verwaltung steigert Erfolgsaussichten (Externer Druck für strukturelle Veränderungen vielfach nicht ausreichend)
- ▶ Besondere Rolle der Einbeziehung der Mitarbeiter, der Personalräte und Gewerkschaften
- ▶ Zunehmende Rolle der Bürger (Veto-Macht)

Anreize schaffen

- ▶ Schaffung institutioneller und individueller Vorteile sowie aktive Einbeziehung aller Akteure in Reformprozess
- ▶ Gewinner und Verlierer von Reformen in Organisationen des öffentlichen Sektors (Viele Akteure besitzen erhebliche Machtpotenziale, Zahl der Verlierer gering halten)

Aufgaben- und Institutionenspezifik beachten

- ▶ Differenzierte Verwaltungsreformen erfolgreicher als Globalkonzepte (Spezifik öffentlicher Aufgabe beachten, Charakter der Institution berücksichtigen)
- ▶ „Große Würfe" fast immer gescheitert (Vielgestaltigkeit der öffentlichen Verwaltung)

Evaluierungskriterien vorab festlegen

- ▶ Verwaltungsreformen als Instrument (kurzfristiger) Personal- und Finanzmittel-einsparung scheitern bzw. haben langfristig verheerende Wirkungen
- ▶ Reformen benötigen Zeit und kosten - vor allem in Reorganisationsphase - Geld (Transaktionskosten, die fast immer vernachlässigt bzw. unterschätzt werden)
- ▶ Definition von Evaluierungskriterien vermeidet Enttäuschungen und Verlust politischer Rückendeckung

Aufgaben des modernen Staates

- **Nationalstaat** erstreckt sich auf klar abgegrenztes, von den Bürgern und anderen Staaten anerkanntes Gebiet.
- **Staatsbürgernation**, Staatsbürger vom Staat unabhängige Freiheits-, Beteiligungs- und soziale Rechte, Rolle des Zusammengehörigkeitsgefühls.
- **Staatsfunktionen** werden in einer institutionellen Ordnung (z. B. Verfassung), festgelegt u.a. solche, die von anderen gesellschaftlichen Organisationen, wie z. B. Wirtschafts-unternehmen, nicht erfüllt werden können.
- **Monopol der physischen Gewaltsamkeit**, Keine andere Instanz darf auf seinem Territorium Gewalt ausüben, staatliche Gewalt ist **an Recht und Verfassung** gebunden.
- Wesentliche Entscheidungen werden in **demokratisch gewählten Organen (Parlamenten) gefällt** und von dafür **beauftragten Verwaltungen umgesetzt**.
- **Rolle der Daseinsvorsorge**: Staat als Garant der Versorgung aller Bürger mit den Grunddienstleistungen, in Deutschland weites Verständnis vom Sozialstaat.

	Liberaler Wohlfahrtsstaat	Konservativer Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat
vorrangige Finanzierung	freiwillige Versicherung	Pflicht- Versicherung	Steuern
Primär Leistungs- berechtigte	Bedürftige	Versicherte	alle
Leistungsstandards	minimal	beitragsabhängig	hoch
Leistungsbereiche	wirtschaftliche und soziale Existenz- risiken	Sicherung des individuellen Status	Umfassende Versorgung
Umverteilung	gering	mittel	hoch
Charakteristikum	marktkonform, selektiv	differenziert	universalistisch
Beispiel	USA	Deutschland	Schweden

Aufgabentypen staatlichen Handelns

- ▶ **Staatliche Kernaufgaben:** Vom Staat (in Deutschland Bund, Länder oder Kommunen) mit eigenen Institutionen zu gewährleisten (z. B. Verteidigung, innere Sicherheit – während der Pandemie z. B. Versorgung mit bestimmten Gesundheitsgütern).
- ▶ **Staatliche Gewährleistungsaufgaben:** dauerhafte Erbringung wird durch den Staat gewährleistet und kontrolliert, bei deren Vollzug durch den Staat selbst im Einzelfall zu prüfen, ob sie wirksamer bzw. kostengünstiger nach Maßgabe staatlicher Auftrags-erteilung und unter demokratischer Kontrolle von staatlichen Einrichtungen oder von privaten Auftragnehmern erledigt werden können (z. B. Technische Überwachungs-dienste).
- ▶ **Staatliche Ergänzungsaufgaben:** nicht-öffentliche Aufgaben, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies wirksamer und wirtschaftlicher als Private tun kann (Z. B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).
- ▶ **Private Kernaufgaben:** Aufgaben, die zur Entlastung des Staates von privaten Institutionen (d. h. kommerziellen Unternehmen oder gemeinnützigen Organisationen sog. "dritten Sektor") erledigt werden können.

Leitbild des Aktivierenden Staates

- Auseinandersetzung mit neo-liberaler Staatskritik (Leitbild „Schlanker Staates“) und betriebswirtschaftlichen Managementkonzepten für öffentlichen Dienst; Seit Ende 1990er Jahre neue Phase in politischer Debatte um Verwaltungsreformen
- Vitalisierung des Gemeinwesens durch verstärkte Nutzung brachliegender Potentiale der Bürgergesellschaft und ihres Sozialkapitals.
- **Ziele:** Festhalten an Effizienz- und Dienstleistungsorientierung, Stärkung sozialen, politischen und administrativen Zusammenhalts, Förderung bürgerlichen und politischen Engagements.
- **Staat als Gewährleister:** Institution, die sicherstellt, dass wichtige öffentliche Dienstleistungen erbracht werden, ohne diese selbst zu erbringen.
- **Staat als „Enabler“:** Institution, die notwendigen Rahmen für gesellschaftliche Leistungsprozesse schafft („Ermöglicher“) und gesellschaftliche Akteure zu eigenständigen Problemlösungen aktiviert.
- **Staat als Regulierer:** Institution, die auf Basis gesetzter Regeln gesellschaftlichen (und vor allem: wirtschaftlichen) Leistungsprozess überwacht.
- **Staat als Produzent öffentlicher Leistungen:** Institutionen, die dann selbst Leistungen anbietet soweit dies aufgrund derer besonderen Natur bzw. **strategischen Relevanz** geboten ist (z. B. Sicherheit) resp. soweit der Staat dies wirtschaftlicher tun kann als andere Anbieter.

Kurze Diskussion:

+ Wie verändert die aktuelle Situation der Polykrisen (Pandemie, Energiekrise, Krieg etc.) das Staatsverständnis aus Ihrer Sicht?

+ Wie bewerten Sie die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung aktuell?

Aktuelle Diskussion um öffentliche Verwaltung



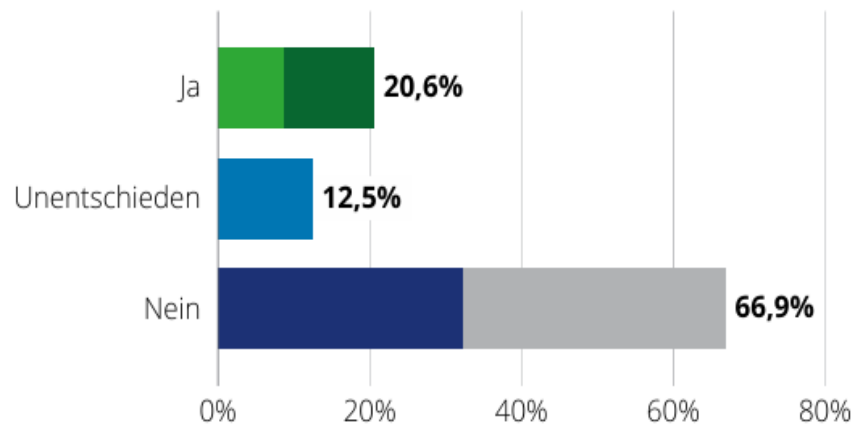
Trends Leistungsfähigkeit öffentlicher Dienst (Vergleich zu Vorjahren (in %))

Quelle: dbb Monitor 2025

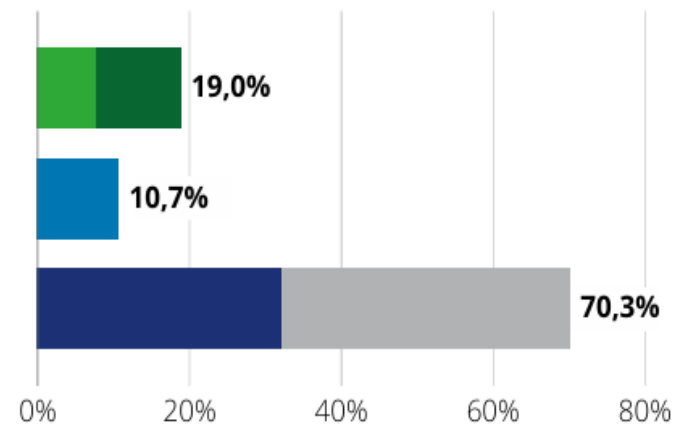
	Größer	Gleich Groß	Geringer
Bürger			
2019	17	41	34
2020	17	44	32
2021	15	41	38
2022	13	33	46
2023	11	35	45
2024	12 (-5 zu 2019)	31 (-10 zu 2019)	46 (+12 zu 2019)
Öffentlich Beschäftigte			
Alle (2024)	22	36	35
Beamte (2024)	22	38	34
Angestellte (2024)	22	34	35

Frage: Denken Sie, dass die deutsche Verwaltung in der Lage ist, sich zu modernisieren?

Bürgerinnen und Bürger



Privatwirtschaftliche Entscheider

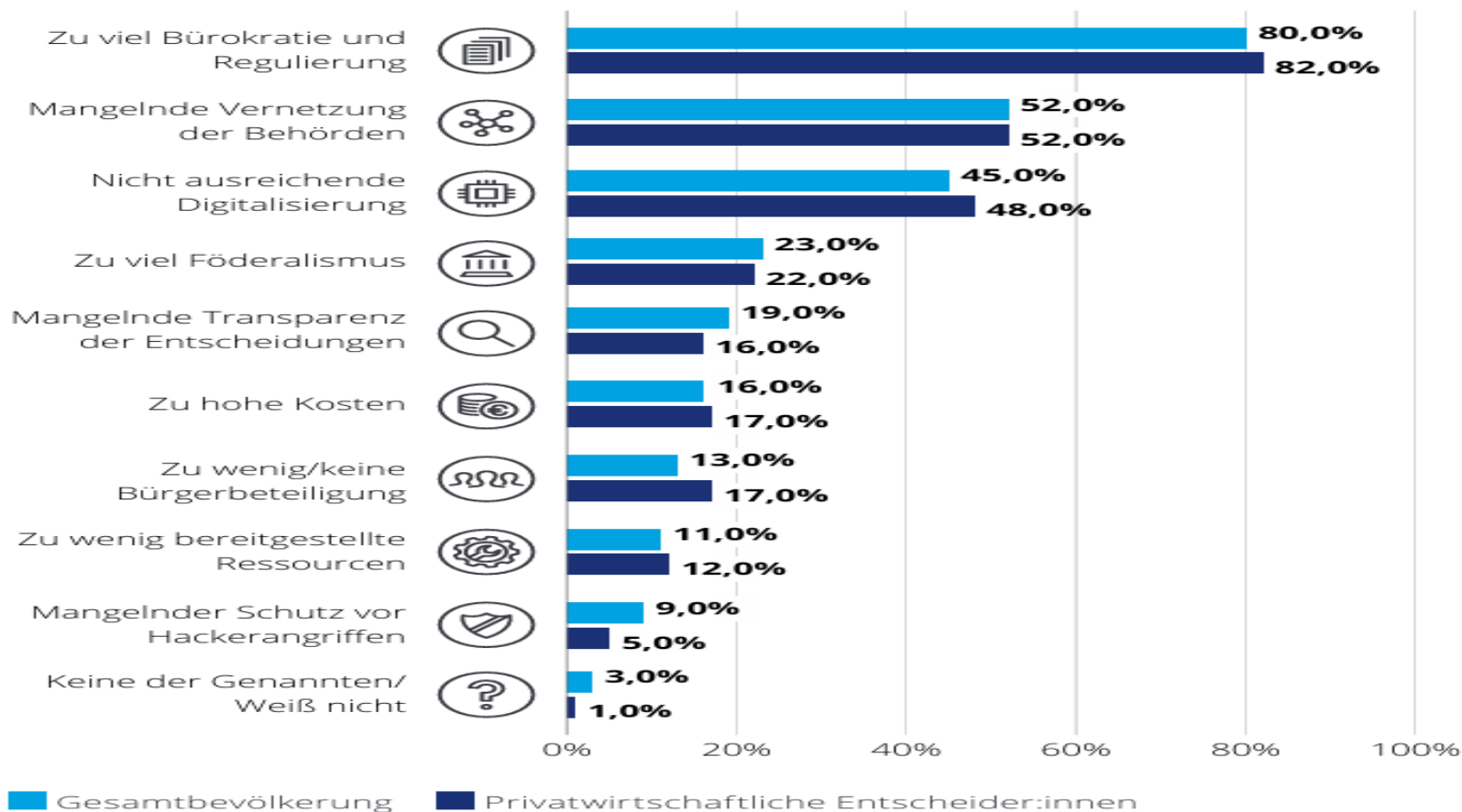


■ Ja, auf jeden Fall
 ■ Eher ja
 ■ Unentschieden
 ■ Eher nein
 ■ Nein, auf keinen Fall

Deloitte (2025) Abb.3

Abb. 7 – Herausforderungen der Verwaltung bei der Umsetzung gegebener Ziele

Frage: Welche dieser Faktoren stellen Ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen für die Fähigkeit der deutschen Verwaltung dar, Ziele umzusetzen?



Deloitte (2025), abb.7

Staats- und Aufgabenverständnis

Mangelverwaltung	Bewahrende Verwaltung	Gestaltende Verwaltung	Innovative Verwaltung
- Finanz- und Personalausstattung systematisch unter den Bedarfen - Agiert nur reaktiv, permanenter Krisenmodus - Produziert Überkomplexität, die sie selbst nicht beherrscht - Verschließt sich vor externen Impulsen	- Hohe Leistungs-, Prozess- und Ressourcenstabilität bei Bestandsaufgaben - Keine ausreichenden Kapazitäten und Kompetenzen für Modernisierung - Neue Herausforderungen mit erhöhter Komplexität beantwortet, die selbst gerade noch beherrscht wird - Punktuelle und aufwendige Einbindung externer Akteure	- Hohe Stabilität und hoher Automatisierungsgrad bei Bestandsaufgaben - Adaptionsfähigkeit und Kompetenzentwicklung bei sich verändernden Anforderungen - Macht Komplexität handhabbar - Enge Vernetzung mit relevanten gesellschaftlichen Akteuren	- Hohe Stabilität und Einsatz modernster verfügbarer Technologie auch bei Veränderungsprozessen - Sieht Zukunftsherausforderungen voraus und bereitet Szenarien vor - Reduziert systematisch Komplexität - Systematische Mobilisierung gesellschaftlicher Akteure Quelle: PD: Der Weg zur öffentlichen Hand von morgen. Eine Reformagenda, heute zu beginnen, Berlin (Juni 2024)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. em. habil. Jochen Franzke

- Apl. Professor für Verwaltungswissenschaft, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät (bis 2019)
- Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam,
- Mitherausgeber der internationalen Buchserie „Palgrave Studies in Sub-National Governance“.
- Mitglied des Vorstandes des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

Kontakt bitte per E-Mail: **franzke@uni-potsdam.de**

Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, Haus 7,
Kommunalwissenschaftliches Institut, D 14482 Potsdam.